

16 Politieke en publieke verantwoording in een stelsel van co-regulering

Mirjan Oude Vrielink, Bärbel Dorbeck-Jung, Jordy Gosselt,
Menno de Jong en Joris van Hoof

16.1 Inleiding

Jongeren kunnen steeds gemakkelijker in aanraking komen met schadelijk beeldmateriaal. De overheid tracht hun van oudsher hiertegen te beschermen. Na bijna een eeuw van wet- en regelgeving is in 1997 met de nota *Niet voor alle leeftijden* gekozen voor een op co-regulering gebaseerd beleid. Bij co-regulering dragen maatschappelijke partijen een zekere verantwoordelijkheid voor normstellende, uitvoerende en/of handhavende activiteiten. De overheid spreekt het zelfregulerende vermogen van een beleidsveld aan om overheidsdoelen of publieke belangen te behartigen. In het beleid voor de bescherming van jongeren tegen schadelijke media is het zwaartepunt bij de audiovisuele branche gelegd. Deze is verantwoordelijk voor een systeem van zelfregulering, dat onder meer zorgt voor uniforme classificatie van audiovisuele media.

Maatschappelijke en private partijen verwelkomen de ruimte voor zelfregulering, omdat het vaak minder overheidsbemoeienis impliceert en voordelig kan zijn voor hun reputatie. Hiermee ontstaat een interessante paradox: in ruil voor minder overheidsbemoeienis verbinden maatschappelijke of private partijen hun handelen zelf aan regels. Men zou dit kunnen zien als een omkering van de 'bewijslast': niet de overheid maar de zelfregulerende partijen moeten (kunnen) aantonen dat het beleidsveld de gewenste prestaties levert. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid komt bij de maatschappelijke partijen te liggen, in dit geval de audiovisuele branche. In het verlengde hiervan verschuift de politieke verantwoordelijkheid van een resultaatverantwoordelijkheid naar een systeemverantwoordelijkheid: de verantwoordelijke minister moet zorg dragen voor de inrichting van een adequaat systeem van *checks and balances*. Om te bepalen of het beleidsveld de publieke taak of het publieke belang naar behoren behartigt, maakt de overheid gebruik van verplichtende en gestructureerde verantwoordingsarrangementen (Schillemans et al., 2008: 23). Deze worden vaak door of samen met, intermediaire, vertegenwoordigende organisaties ontwikkeld. De politieke verantwoording krijgt dan ook veelal vorm in een dialoog tussen de overheid en deze organisaties. Daarbij is meestal het streven om het toezicht van overheidswege meer op meta-niveau te laten plaatsvinden als het functioneren en de kwaliteit van maat-

schappelijke verantwoordingsarrangementen goed zijn (Schillemans et al., 2008: 60). De praktijk leert dat de vertegenwoordigende organisaties maatschappelijke verantwoording afleggen over het functioneren en de kwaliteit van dat deel van het instrumentarium waar zij zelf direct bij betrokken zijn (Schillemans et al., 2008: 23). In deze bijdrage laten we zien dat de overheid haar politieke verantwoordelijkheid te licht opvat als zij niet controleert of de (vormgeving en uitoefening van) zelfregulering daadwerkelijk bijdraagt aan de behartiging van het publieke belang. Om aan haar ministeriële systeemverantwoordelijkheid te voldoen kan zij niet volstaan met het faciliteren van de zelfregulering; zij dient nadrukkelijk ook een afweging te maken of de zelfregulerende partijen hun verantwoordelijkheid voor een publiek belang willen en kunnen nemen (Van Heffen-Oude Vrielink & Brandsen, 2004).

16.2 Beleid gericht op de bescherming van jeugdigen tegen schadelijke media

Nederland kent een lange historie op het gebied van de bescherming van jeugdigen tegen schadelijk beeldmateriaal. Al aan het begin van de twintigste eeuw stellen veel gemeenten regels op voor preventief toezicht uit bezorgdheid over de mogelijke negatieve invloed van films op de jeugd. Om landelijke eenheid te scheppen, treedt in 1926 de Bioscoopwet in werking. Deze wet wordt in het klimaat van de jaren zestig en zeventig vervangen door de soepelere Wet op de Filmvertoningen. Leden van de Nederlandse Filmkeuring bepalen of een film ongeschikt is voor jongeren onder de 12 of 16 jaar. De opkomst van videofilms in de jaren tachtig roept vragen op over het nut van de Filmkeuring, omdat jeugdigen een film die ze niet in de bioscoop kunnen zien probleemloos kunnen huren. Op aandringen van de overheid gaat de videobranche over tot het classificeren van en informeren over de mogelijke schadelijkheid van videofilms. Deze zelfregulerende activiteiten voorkomen wettelijke maatregelen om de verkoop en verhuur van videofilms aan banden te leggen (Van der Burg & Van den Heuvel, 1991). Als door de opkomst van nieuwe media zoals video, personal computer, internet en mobiele telefonie het beleid opnieuw ontoereikend blijkt, worden op zowel nationaal als Europees niveau initiatieven genomen voor de bijstelling van het beleid. Nederland kiest in 1997 met het uitbrengen van de beleidsnota 'Niet voor alle leeftijden' voor een beleid gebaseerd op co-regulering. Co-regulering verwijst naar vormen van regulering¹ waarbij de overheid en maatschappelijke en/of private partijen in een complex

¹ Onder regulering verstaan we de gerichte sturing door het stellen van regels die een bepaald gedrag beperken of faciliteren en waarbij wordt voorzien in mechanismen om de naleving van de regels te controleren en te handhaven (Black, 2002; Verdoodt, 2007: 11-12).

samenspel zorg dragen voor het regulerende kader in een specifiek beleidsveld of maatschappelijk domein (zie verder paragraaf 16.3). In het nieuwe beleid wordt de bescherming van jongeren tegen schadelijk beeldmateriaal opgevat als een gedeelde verantwoordelijkheid voor ouders, de overheid en de audiovisuele branche. Deze laatste bestaat uit televisieomroepen, bioscopen, videotheken, bibliotheken, warenhuizen, speelgoedwinkels en cd/dvd-winkels. Het zwaartepunt van het stelsel komt bij de branche te liggen door deze verantwoordelijk te maken voor een systeem van zelfregulering dat moet voorkomen dat jeugdigen met schadelijk beeldmateriaal in aanraking komen. Op aandringen van de overheid besluit de branche tot de oprichting van een onafhankelijke instelling die als landelijk steunpunt dient (Tweede Kamer 25 266, nr. 1). In samenwerking met de politiek verantwoordelijke ministers wordt in 1999 daarom het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (Nicom) in het leven geroepen. Het Nicom heeft onder meer gezorgd voor uniforme classificatie van audiovisuele media die ouders kan steunen in hun verantwoordelijkheid voor wat hun kinderen onder ogen krijgen. Voor de overheid is in het systeem van zelfregulering een kaderstellende en faciliterende rol weggelegd. Naast de op preventie gerichte zelfregulering kent het beleid ook een repressief aspect. Als in strijd met de artikelen 52d en 53 van de Mediawet (2000) of artikel 240a van het Wetboek van Strafrecht (WvSr, 2000) schadelijk audiovisueel materiaal wordt aangeboden aan jeugdigen, kan de overheid hiertegen strafrechtelijk optreden.

16.3 Verantwoordelijkheidsverdeling in een stelsel van co-regulering

In een stelsel gebaseerd op co-regulering dragen maatschappelijke partijen een bepaalde mate van verantwoordelijkheid voor normstellende, uitvoerende en/of handhavende activiteiten die gericht zijn op het realiseren van een publieke taak of een publiek belang. Het resultaat is een gelaagd arrangement waarin actoren in diverse samenstellingen en op verschillende niveaus in de reguleringsketen actief kunnen zijn (Dorbeck-Jung et al., 2006: 27-30). De overheid kan hierin een meer of minder prominente rol vervullen. Naarmate de overheid meer ruimte voor zelfregulering laat, is de regulerende autonomie van private of maatschappelijke partijen groter. Een veelgebruikte typologie die hierop aansluit is geïntroduceerd door Geelhoed (1993). Hij onderscheidt vier vormen van zelfregulering met een opklimmende mate van overheidsbemoediging: zuivere zelfregulering, vervangende zelfregulering, geconditioneerde zelfregulering en convenanten. Zuivere zelfregulering komt tot stand op initiatief van partijen in de samenleving, die hiermee eigen doelen wensen te

realiseren.² Dit in tegenstelling tot de andere drie vormen, waarbij de zelfregulering in dienst staat van een bepaald overheidsbeleid.

In de vorige paragraaf is al opgemerkt dat het nieuwe beleid voor de bescherming van jeugdigen tegen schadelijk beeldmateriaal uitgaat van een stelsel van co-regulering. De kern van dit stelsel wordt gevormd door een door het Nicam ontwikkeld systeem, de Kijkwijzer, waarmee leeftijds- en inhoudelijke classificaties worden toegekend aan audiovisuele producten.³ Kijkwijzer doet officieel zijn intrede in 2001 na de intrekking van de Wet op de Filmvertoningen en een wijziging van de Mediawet. De overheid stelt hieraan expliciet enkele randvoorwaarden, waarmee sprake is van geconditioneerde zelfregulering. De randvoorwaarden komen er kort samengevat op neer dat elk audiovisueel product moet worden geclassificeerd op schadelijkheid voor jeugdigen. Alle brancheorganisaties in de audiovisuele sector dienen hiertoe een voor hun leden bindende regeling te treffen, waarin ten minste de volgende onderwerpen zijn vastgelegd:

- de wijze waarop leeftijdsclassificatie en productvoorlichting dienen plaats te vinden;
- de consequenties van de leeftijdsclassificatie voor distributie of uitzending;
- de wijze van handhaving van en controle op de naleving van de regels;
- de bij overtreding van de regels op te leggen sancties;
- de inrichting van een klachtenmeldpunt en de werking daarvan (Tweede Kamer 26 841, nr. 3: 2).

Binnen dit kader is aan de audiovisuele branche een grote mate van regulerende autonomie gelaten. De audiovisuele branche draagt de primaire verantwoordelijkheid voor zowel normstellende, uitvoerende als handhavende activiteiten in de bescherming van jeugdigen tegen schadelijke audiovisuele producten. De overheid beperkt zich tot de financiële ondersteuning van het systeem en een incidentele inbreng in het jaarlijkse werkprogramma van het Nicam.⁴ Daarnaast blijft de overheid verantwoordelijk voor de handhaving van

² Zuivere zelfregulering valt hiermee buiten het bereik van co-regulering.

³ Het Nicam heeft tevens de verantwoordelijkheid voor het beheer van een vergelijkbaar Europees systeem specifiek gericht op games, de PEGI (Pan European Game Information). Dit systeem valt buiten het bestek van dit hoofdstuk. Geïnteresseerden verwijzen wij naar het rapport *Horen, zien en verkrijgen?* Gosselt et al., 2008.

⁴ Voorbeelden hiervan zijn de introductie van een nieuwe leeftijdscategorie (9 jaar), het ontwikkelen van speciale criteria voor het classificeren van videoclipps en specifieke voorlichting over de Kijkwijzer (Tweede Kamer 31 434, nr. 1: 19-20).

artikel 240a WvSr, dat het verstrekken, aanbieden of vertonen van schadelijk beeldmateriaal aan minderjarigen onder de 16 jaar verbiedt.

Tabel 16.1 geeft een overzicht van de actoren in de branche die verantwoordelijk zijn voor regulerende activiteiten in de verschillende schakels van de reguleringsketen.

SCHAKEL VAN DE REGULERINGSKETEN	ZELFREGULERINGS-ACTIVITEIT	VERANTWOORDELIJKE
Normstelling	Classificering	Nicam
Uitvoering	Codering	Distributeurs en producenten
	Plaatsing van pictogrammen	Distributeurs en producenten
	Voorlichting	Aanbieders van mediaproducten; Nicam/Brancheorganisaties
	Controle leeftijden bij verkoop	Aanbieders van mediaproducten
Handhaving	Interne kwaliteitsbewaking	Nicam Bureau
	Codeurstesten	Wetenschapscommissie
	Klachtensysteem	Brede publiek
	Sanctionering	Klachtencommissie en Commissie van Beroep
	Controle op de naleving van art. 240a WvSr	Overheid/Aanbieders van mediaproducten

Tabel 16.1: Het systeem van zelfregulering ter bescherming van jeugdigen tegen schadelijke audiovisuele producten

Wij zullen de verdeling van de verantwoordelijkheden over de verschillende actoren in de branche hier kort toelichten. Het Nicam⁵ draagt zorg voor de normstelling en wordt hierin bijgestaan door drie commissies met een adviseerende taak: de Wetenschapscommissie, de Codeurcommissie en de Adviescommissie. In het kader van de normering heeft het Nicam de Kijkwijzer ontwikkeld, een classificatiesysteem waarmee leeftijdsindicaties en inhoudelijke

⁵ Het Nicam is een stichting met een Algemeen Bestuur samengesteld uit vertegenwoordigers van de publieke en commerciële televisiezenders, film distributeurs en bioscoopexploitanten, dvd- en videodistributeurs, gamedistributeurs en videotheken en detailhandel en een vierkoppig Dagelijks Bestuur afkomstig uit het Algemeen Bestuur. Het Nicam-bureau is verantwoordelijk voor de uitvoering en bestaat uit een directeur en enkele medewerkers.

kwalificaties worden toegekend aan audiovisuele producten. Verder is een Algemeen Reglement opgesteld met daaraan gekoppeld diverse deelreglementen, zoals het Deelreglement Televisie, het Deelreglement Filmwerk, het Deelreglement DVD/videofilm, het Klachtenreglement, het Merkenreglement en het Reglement op de Codeurcommissie. De reglementen bevatten regels voor de aanbieders van audiovisuele media (televisieomroepen, bioscopen, videotheken, warenhuizen, speelgoedwinkels, cd/dvd-winkels en bibliotheken), hun brancheorganisaties, de Wetenschapscommissie, de Klachtencommissie en de Commissie van Beroep.

De uitvoering van de Nicam-regels bestaat uit activiteiten rond de codering, de plaatsing van de pictogrammen, voorlichting en de naleving van leeftijdsgrenzen bij het verschaffen van mediaproducten. Getrainde codeurs in dienst van mediaproductanten en distributeurs coderen de audiovisuele producties met behulp van een codeurssite die toegang geeft tot het classificatiesysteem (www.codeurs.kijkwijzer.nl). Wanneer de producenten en distributeurs hun producten hebben voorzien van leeftijds- en waarschuwingspictogrammen, komen deze in het bezit van de aanbieders van audiovisuele media, zoals televisieomroepen, bibliotheken, bioscopen, videotheken, muziekwinkels, warenhuizen en winkelketens. Zij zijn verantwoordelijk voor de toepassing van de Nicam-regels tijdens het zogenoemde 'transactiemoment', dat wil zeggen het moment waarop iemand het audiovisuele product wil zien, kopen of huren. Deze regels liggen vast in verschillende deelreglementen. Op hoofdlijnen komt de toepassing van de regels, met inachtneming van artikel 240 WvSr, erop neer dat aanbieders hun klanten informeren over de Kijkwijzer en ervoor zorgen dat de leeftijdsgrenzen worden nageleefd. Het personeel op de 'werkvloer' heeft hierin een taak en moet daarom door de werkgever worden voorgelicht en gefaciliteerd. Ook moet de werkgever zelf regels opstellen voor het 'handelen aan de kassa' die moeten worden toegepast om niet in overtreding te zijn met artikel 240a WvSr. Het Nicam en de brancheorganisaties ondersteunen de voorlichtingsactiviteiten met televisiespots, de mediawijsheidprogramma's, diverse websites, posters, nieuwsbrieven, folders en brochures.

De handhaving van de Nicam-regels bestaat uit diverse controlerende activiteiten, soms gevolgd door sanctionering. Voor een deel vinden de controles plaats in het kader van de interne kwaliteitsbewaking door het Nicam. Het gaat om controles op de reikwijdte en de dekking van het classificatiesysteem,⁶ de kwaliteit van de codering en het aantal en de afhandeling van klachten. Voor de

⁶ Met de reikwijdte van de Kijkwijzer wordt het aantal aangesloten producenten en distributeurs bedoeld. De dekking van de Kijkwijzer geeft het aantal aangebrachte classificaties aan.

controle op de naleving van de Nicam-reglementen en -statuten door de aangesloten organisaties wordt vertrouwd op het brede publiek. Daartoe is in artikel 1 van het klachtenreglement bepaald dat 'eenieder die meent dat één of meerdere artikelen in de Nicam-statuten, en/of -reglementen is overtreden een klacht [kan] indienen'. Het Nicam Bureau beoordeelt vervolgens of een ingediende klacht in aanmerking komt voor een inhoudelijke behandeling door de Klachtencommissie. Dit is het geval als de klacht betrekking heeft op een onjuiste classificatie of uitzendtijd. Incidenten 'aan de kassa' – het tonen, verhuren of verkopen van audiovisueel materiaal aan minderjarigen die hiervoor volgens de leeftijdsclassificatie nog te jong zijn – zijn niet vatbaar voor een klacht (de statuten bieden hiervoor geen grondslag) en worden daarom niet in behandeling genomen. Als de klager het niet eens is met de initiële beoordeling door het Nicam Bureau, kan hij of zij de klacht alsnog laten voorleggen aan de Klachtencommissie. In laatste instantie heeft de klager de mogelijkheid om de uitspraak van de Klachtencommissie voor te leggen aan de Commissie van Beroep binnen het Nicam. Wordt een klacht (deels) gegrond verklaard, dan kunnen één of meerdere (financiële) sancties worden opgelegd aan de overtreder. Voor de hoogte en aard van de sancties wordt aansluiting gezocht bij de richtlijn van het Commissariaat voor de Media.

16.4 Politieke en publieke verantwoordingslijnen

In de vorige paragraaf zijn we ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling in het op co-regulering gebaseerde stelsel voor de bescherming van jeugdigen tegen schadelijk beeldmateriaal. Hier richten we onze blik op de in het stelsel aanwezige verantwoordingslijnen. Het aloude adagium luidt immers 'geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording'. Van verantwoording is sprake als een persoon of instantie (een 'actor') de plicht heeft of voelt om een beoordelende persoon of instantie (een 'forum') inzicht te geven in zijn handelen en dit zo nodig toe te lichten en te rechtvaardigen (Bovens, 2005: 27-30). Het handelen waarover verantwoording wordt afgelegd moet hierbij breed worden opgevat; het gaat om activiteiten en interacties die de actor heeft verricht, van plan is te verrichten of juist achterwege zijn of worden gelaten. In de beschrijving van de verantwoordingslijnen maken we een onderscheid tussen politieke en publieke verantwoording.

Het voorkomen dat jongeren te vroeg met schadelijke audiovisuele producten in aanraking komen, betreft een publiek belang dat in diverse internationale overeenkomsten en in nationale wetgeving is verankerd. De politieke verantwoordelijkheid voor het beleid gericht op de bescherming van jeugdigen tegen

mediageweld ligt bij drie ministers: de minister van Justitie (verantwoordelijk voor de handhaving van art. 240a WvSr), de programmaminister voor Jeugd en Gezin (verantwoordelijk voor het welzijn van jeugdigen) en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (verantwoordelijk voor de televisie en radio-omroepen). De verantwoordelijke ministers leggen politieke verantwoording af aan het parlement. Daartoe wordt periodiek opdracht gegeven tot evaluaties van het Nicam en de Kijkwijzer, waarna de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de bevindingen. Het Commissariaat voor de Media houdt in opdracht van OCW structureel toezicht op de wijze waarop het Nicam en de Kijkwijzer functioneren. Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan dat onafhankelijk van het ministerie van OCW zijn besluiten neemt, maar hierover wel verantwoording schuldig is aan de minister. Van oorsprong richt het Commissariaat zijn toezicht op de naleving van de Mediawet door de televisieomroepen, maar sinds 1 januari 2005 is het ook belast met het metatoezicht op de kwaliteit van de Nicam-classificaties. Hiertoe is een convenant tussen het Commissariaat en het Nicam gesloten. In het kader van dit convenant doet het Nicam Bureau steekproefsgewijs onderzoek naar de juistheid van Kijkwijzer-classificaties. Het Nicam legt hierover in jaarlijkse kwaliteitsrapportages aan het Commissariaat verantwoording af. Ook doen de rapportages verslag van de resultaten van verschillende betrouwbaarheidstesten onder codeurs en van onderzoeken naar onder meer de naamsbekendheid van Kijkwijzer, het gebruik van de classificaties en de mening van jongeren, ouders en andere belanghebbenden over Kijkwijzer. Ten slotte wordt in de rapportages aan het Commissariaat een overzicht gegeven van alle zaken die hebben gediend voor de Klachtencommissie en/of de Commissie van Beroep.

Een stelsel van co-regulering kenmerkt zich door een differentiatie van publieke macht die het gevolg is van de ruimte die maatschappelijke partijen wordt gelaten voor zelfregulering. Juist dan mag worden verwacht dat dit met bredere verantwoording gepaard gaat (Bovens et al., 1995: 36; Schillemans et al., 2008). De verantwoordelijkheid die maatschappelijke partijen krijgen voor normstellende, uitvoerende en/of handhavende activiteiten in de reguleringsketen, dient vanuit democratisch en rechtsstatelijk oogpunt gepaard te gaan met verantwoording aan belanghebbenden en/of het brede publiek (Bovens, 2005; Bovens & 't Hart, 2005). Dit betekent dat in een stelsel van co-regulering wordt voorzien in een samenstel van instrumenten en mechanismen voor publieke verantwoording. Deze kunnen verschillende verschijningsvormen aannemen en op verschillende fora gericht zijn.

Het Nicam legt op drie manieren publieke verantwoording af. Het brede publiek kan zich informeren via de website www.kijkwijzer.nl en via jaarversla-

gen die online beschikbaar worden gesteld. Geïnteresseerden kunnen hier bijvoorbeeld terecht voor informatie over de activiteiten, organisatie en financiële prestaties van het Nicam en uitspraken van de Klachtencommissie en Commissie van Beroep. Een tweede verantwoordingsforum bestaat uit specifieke vertegenwoordigers verenigd in de Adviescommissie. Het gaat om deskundigen op het terrein van media, jeugd, onderwijs en welzijn, vertegenwoordigers van ouderorganisaties en andere maatschappelijke organisaties. Het Nicam gebruikt de Adviescommissie als klankbord bij de uitvoering van de Kijkwijzer en het voorgenomen beleid. Gebruikers van de Kijkwijzer die een klacht hebben ingediend, vormen het derde forum waaraan het Nicam zich verantwoordt. Bij binnengekomen klachten richt het bureau van het Nicam zich tot de individuele klager om het besluit over de betwiste handeling toe te lichten.

Brengen we de verantwoordelijkheden van de verschillende bij de zelfregulering betrokken actoren in herinnering (tabel 16.1), dan valt op dat over bepaalde delen van de reguleringsketen (het handelen 'aan de kassa') geen verantwoording wordt afgelegd, waarmee we kunnen spreken van een verantwoordingstekort (Bovens & 't Hart, 2005: 4). In de volgende paragraaf bespreken we wat hiervan de gevolgen zijn voor de bescherming van jeugdigen tegen schadelijke audiovisuele producten.

16.5 Consequenties van de verantwoordingsleemte

Een goed functionerend stelsel van co-regulering voorziet in overheidstoezicht én publieke verantwoording. Dit laatste houdt in dat maatschappelijke partijen aan belanghebbenden en/of het brede publiek inzicht geven in hun prestaties en deze zo nodig toelichten en rechtvaardigen. Hier ligt de focus op de prestaties 'aan de kassa': in hoeverre houden aanbieders van audiovisuele producten in de detailhandel zich aan de Nicam-regels? Om deze vraag te beantwoorden maken we gebruik van een grootschalig kwantitatief onderzoek dat we recent in opdracht van het WODC hebben uitgevoerd voor het ministerie van Justitie (Gosselt et al., 2008). Een belangrijk deel van deze studie is gewijd aan de naleving van de leeftijdsclassificaties die door de Kijkwijzer zijn vastgesteld.⁷ Hier zijn we vooral geïnteresseerd in de vraag of in de detailhandel de leeftijdsgrenzen in acht genomen worden en of klanten juist worden voorgelicht. Dit is in het voornoemde onderzoek in kaart gebracht door middel van 'mysteryshop-onderzoek': in opdracht van de onderzoekers doen te jonge kinderen 528 keer

⁷ Zoals eerder al werd opgemerkt, is het Nicam ook verantwoordelijk voor het beheer van de PEGI, een met de Kijkwijzer vergelijkbaar Europees systeem gericht op games. Het functioneren van de PEGI maakt eveneens deel uit van het genoemde onderzoek.

een poging om een dvd, game of bioscoopkaartje aan te schaffen. In 86% van de onderzochte situaties houdt de verkoper zich niet aan de leeftijdsclassificatie en kan het betreffende product aangeschaft worden, ondanks de te jonge leeftijd van het kind.

Ook in de advisering aan ouders spelen de classificaties van de Kijkwijzer slechts een beperkte rol. Dit is in kaart gebracht door middel van zogenoemde 'mysterycalls': bij 149 verkooppunten doen onderzoeksmedewerkers zich telefonisch voor als een bezorgde ouder die advies wil over een audiovisueel product waarvoor hun kind niet de vereiste leeftijd heeft. Slechts 35% van de telefoongesprekken eindigt in een advies conform de Kijkwijzerclassificaties, waarbij dit advies in iets meer dan de helft van de gevallen expliciet wordt gerelateerd aan de Kijkwijzer. In de andere gevallen wordt in strijd met de Kijkwijzer geadviseerd het product te tonen of wordt de verantwoordelijkheid teruggelegd bij de ouders. Veelal geven verkoopmedewerkers hun eigen inhoudelijke mening over het betreffende product, waarbij ze dus voorbijgaan aan de expertise van het wetenschappelijk geborgde Nicam-classificatieproces.

Samenvattend kunnen we stellen dat de toepassing van de leeftijdsclassificaties 'aan de kassa' ernstig tekortschiet. Een belangrijke verklaring voor de gebrekkige naleving, zo blijkt uit aanvullend vragenlijstonderzoek onder verkopers, is het gebrek aan controle. De bevroegde verkopers achten de kans dat het niet naleven van de leeftijdsgrenzen wordt ontdekt zeer klein; een bezoek van een externe controleur wordt bijvoorbeeld niet snel verwacht. Uit het vragenlijst-onderzoek blijkt bovendien dat het verkooppersoneel bij het handelen aan de kassa meeweegt dat een jongere naar een andere winkel kan uitwijken als men verkoop weigert en dat er onenigheid met de klant over de weigering kan ontstaan. Daarnaast wordt het verkooppersoneel door de werkgever niet of slecht geïnformeerd over de classificaties van de Kijkwijzer en de wettelijke grondslag ervan en zijn er geen regels voor het 'gedrag aan de kassa'. Veel verkopers weten dan ook niet dat de leeftijdsclassificaties een voorschrift zijn waaraan zij zich moeten houden. Zij zien het als informatie of advies waar ouders en, in mindere mate, jongeren zelf hun voordeel mee kunnen doen. Dat verkopers en hun werkgevers hun verantwoordelijkheid om de leeftijdsgrenzen te bewaken niet waarmaken, is een zorgelijke situatie, vooral ook omdat branchevertegenwoordigers aan verkooppunten in aanvullende interviews de belangrijkste rol toedichten in het bevorderen van de naleving. Een goed functionerend classificatiesysteem vormt slechts een eerste stap in de bescherming van jeugdigen tegen schadelijk beeldmateriaal. De *daadwerkelijke* bescherming vergt dat de werkgevers en het personeel in de detailhandel hun aandeel in de zelfregulering willen en kunnen waarmaken.

16.6 Het verantwoordingstekort vanuit rechtsstatelijk en democratisch oogpunt

De gebrekkige naleving van de leeftijdsclassificaties is mede het gevolg van een leemte in het verantwoordingsregime. Waar in veel sectoren een overlap tussen politieke en publieke verantwoording problemen geeft, is hier het verantwoordingstekort een punt van zorg. Bovens en 't Hart (2005: 4) omschrijven een verantwoordingstekort als 'een situatie waarin bestuurlijke organen te maken hebben met te weinig, te beperkte of te krachteloze verantwoordingsfora'. Een adequaat systeem van *checks and balances* vergt vanuit democratisch perspectief dat een differentiatie van verantwoordelijkheden in het publieke domein op de voet wordt gevolgd door een differentiatie van verantwoordingsarrangementen. Rechtsstatelijk gezien is eerst en vooral de kracht van verantwoordingsfora van belang; het verantwoordingsregime mag geen 'verantwoordingsgat' vertonen en mag niet te vrijblijvend zijn (Bovens & 't Hart, 2005: 4-5).

Publieke verantwoording kan complementair zijn aan het politieke toezicht in de zin dat het prikkels tot presteren geeft die met politiek toezicht niet te realiseren zijn, maar er kan ook sprake zijn van een coöperatieve verhouding. Publieke verantwoording draagt dan direct bij aan het overheidstoezicht – bijvoorbeeld door informatie te genereren die in het toezicht wordt gebruikt – en zorgt ervoor dat de organisatie het overheidsbeleid goed uitvoert (Schillemans & Oude Vrielink, 2007: 47-48). Het verantwoordingsregime in de onderhavige casus heeft de kenmerken van een coöperatieve verhouding: het Commissariaat voor de Media houdt in opdracht van OCW toezicht op de wijze waarop het Nicam en de Kijkwijzer functioneren en het Nicam levert hiervoor informatie aan in de vorm van kwaliteitsrapportages. De verbinding tussen de politieke en publieke verantwoording schiet echter vanuit rechtsstatelijk oogpunt op twee punten ernstig tekort. Om te beginnen valt het handelen 'aan de kassa' buiten het bereik van het convenant dat het Nicam en het Commissariaat hebben gesloten ten behoeve van het metatoezicht. De verantwoordelijke ministers blijven hierdoor verstoken van informatie over de mate waarin verkooppunten hun verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen voor het geven van voorlichting aan het personeel en aan klanten en voor de naleving van de leeftijds grenzen. Een tweede tekortkoming is dat er weliswaar een verantwoordingsforum voor prestaties 'aan de kassa' is, namelijk het brede publiek, maar dat dit forum krachteloos is. Belanghebbenden en kritische volgers hebben informatierechten noch sanctiemogelijkheden, waardoor de detailhandel naar believen kan zwijgen over het al dan niet toepassen van de Nicam-regels. Als het

brede publiek zelf constateert dat de regels niet worden nageleefd, kan hierover geen klacht bij het Nicam worden ingediend. Zolang verkooppunten zich niet over de naleving (hoeven te) verantwoorden, ontbreekt het ook langs de weg van de publieke verantwoording aan feedback op het functioneren van de zelfregulering in de dagelijkse praktijk. Dit is eens te meer een probleem als verkooppunten hun verantwoordelijkheid voor het publieke belang niet kunnen of willen waarmaken.

Ook vanuit democratisch oogpunt kan het huidige verantwoordingsregime worden verbeterd. De verdeling van verantwoordelijkheden in een stelsel van co-regulering dient gepaard te gaan met een verbreding van verantwoordingsarrangementen. Brandsen et al. (2005: 3-4) signaleren een verbreding in twee opzichten: een verbreding van de verantwoordingsfora en een verbreding van de verantwoordingsvormen. Fora die in het debat over publieke verantwoording een belangrijke plaats innemen, zijn Raden van Toezicht, afnemers/klanten/gebruikers, kritische volgers en externe beoordelaars. Bij de verantwoordingsvormen gaat de aandacht vooral uit naar intern toezicht, maatschappelijke controle door belanghebbenden en prestatievergelijking (Brandsen et al., 2005: 4). Kijken we naar het verantwoordingsregime in de casus die hier centraal staat, dan kunnen we constateren dat de publieke verantwoording weinig gedifferentieerd is. Het Nicam richt zich vooral tot (potentiële) gebruikers, doorgaans ouders en andere opvoeders. Dit is een logische keuze, omdat zij ervoor moeten zorgen dat kinderen geen schadelijke media-beelden te zien krijgen en dus belang hebben bij een goed functionerend systeem van zelfregulering.⁸ Het Nicam informeert ouders en andere (potentiële) gebruikers als collectief via een website en via jaarverslagen. Daarnaast is er sprake van een individuele terugkoppeling in het geval van klachten. Opvallend aan de gekozen vormen van publieke verantwoording is dat er vrijwel geen mogelijkheden zijn voor een dialoog met (potentiële) gebruikers, terwijl hun ervaringen met het classificatiesysteem en met het Nicam inzicht kunnen geven in de bijdrage van de zelfregulering aan het beschermen van jongeren tegen schadelijk beeldmateriaal.

16.7 Meer maatschappelijke controle als remedie?

In het huidige verantwoordingsregime is gekozen voor vormen van publieke verantwoording die het functioneren van de Kijkwijzer en het Nicam inzichte-

⁸ Uit onderzoek van Intomart (2008) in opdracht van Nicam blijkt dat ruim 80% van de ouders met kinderen in de leeftijd van 3 tot en met 15 jaar hiervoor gebruikmaakt van de Kijkwijzer.

lijk maken voor het brede publiek. Het Nicam laat hiermee zien waar het voor staat en wat men mag verwachten. Het brede publiek kan de informatie tot zich nemen, maar krijgt geen ruimte voor feedback of 'voice'. Deze vormen worden daarom wel getypeerd als verantwoording van het scherpe oog. Of de openbaarmaking van informatie over het functioneren van de Kijkwijzer en het Nicam enig effect heeft, is afhankelijk van de vraag of een persoon of instantie zich spontaan opwerpt als verantwoordingsforum. Gedacht kan worden aan een journalist, een bezorgde ouder of een belangengroep, die misstanden of tekortkomingen aan de orde wil stellen. Als dit het geval is, is sprake van verantwoording van de luide stem (Schillemans et al., 2007a: 9). Dergelijke 'voice' of feedback wordt wel maatschappelijke controle genoemd. De veronderstelling is dat maatschappelijke controle kan bijdragen aan een verbetering van de prestaties van een organisatie als deze hiervoor openstaat en bereid is tot verandering.

In een recente brief aan de Kamer hebben de ministers van OCW en Jeugd en Gezin beleidsvoornemens geuit die ouders meer mogelijkheden moeten geven voor maatschappelijke controle (Tweede Kamer 31 434, nr. 1: 1). De ministers willen dat het Nicam ouders actiever betreft bij de toetsingscriteria, klachtenafhandeling en uitspraken. Hiertoe gaan de ministers met het Nicam in gesprek over:

- onderzoek naar de aansluiting van de criteria van de Kijkwijzer bij de beleving van ouders en (professionele) opvoeders;
- onderzoek onder ouders en opvoeders naar de klachtenprocedure en uitspraken van de klachtencommissie;
- publicatie van uitspraken van de klachtencommissie, niet alleen door het Nicam maar ook door de betrokken media (Tweede Kamer 31 434, nr. 1: 23).

Een ander voornemen van de ministers is om een media-educatie en expertisecentrum op te richten, dat zich onder meer richt op het bevorderen van media-bewustzijn en verantwoord mediagebruik (Tweede Kamer 31 434, nr. 1: 10). Een derde voornemen waarvan een verbreding van de publieke verantwoording uitgaat, is de ontwikkeling van een gedragscode voor een verantwoord en veilig media-aanbod. De ministers zien als eerste stap meer en betere publieke verantwoording over de regels van fatsoen en menselijke waardigheid die de media erop nahouden en vragen daarbij expliciet aandacht voor de belangen van jeugdigen. In een volgende stap willen de ministers dat sectorbrede regels in een uniforme gedragscode worden vastgelegd (Tweede Kamer 31 434, nr. 1: 26).

De vraag is nu of de voorgestelde maatregelen een remedie zijn voor het verantwoordingstekort. Kan meer maatschappelijke controle door ouders en een uniforme gedragscode ertoe bijdragen dat kinderen beter worden beschermd tegen schadelijk beeldmateriaal? In het debat over publieke verantwoording wordt vaak verondersteld dat organisaties die luisteren naar belanghebbenden en kritische volgers en uitleggen welke keuzes waarom zijn gemaakt, eerder hun doelen bereiken, betere prestaties leveren en op meer draagvlak kunnen rekenen (Algemene Rekenkamer, 2004: 7). Vanuit deze optiek kan meer maatschappelijke controle door ouders bijdragen aan een betere aansluiting van de Kijkwijzercriteria bij de beleving van ouders. Dit verhoogt het draagvlak voor de Kijkwijzer met het mogelijke effect dat zij hun kinderen niet laten kijken naar schadelijk beeldmateriaal. De betrokkenheid van ouders bij de beoordeling van de klachtenprocedure zou een wezenlijke bijdrage aan de bescherming tegen schadelijk beeldmateriaal kunnen betekenen, als dit resulteert in het openstellen van de klachtenprocedure voor klachten over het handelen 'aan de kassa'. Vooropgesteld dat de Klachtencommissie en de Commissie van Beroep van het Nicam bij gegrond verklaarde klachten consequent en krachtig sanctionerend optreden, zou hiervan een stevige prikkel tot naleving kunnen uitgaan. De noodzaak van sanctionering plaatst het Nicam echter wel voor een dilemma, zo leiden wij af uit interviews met vertegenwoordigers uit de audiovisuele branche. Zij twijfelen aan de haalbaarheid hiervan, omdat dit op gespannen voet staat met het belang van het op peil houden van de aansluitingsgraad. Als aangesloten organisaties keer op keer een sanctie opgelegd zouden krijgen, vergroot dit de kans dat zij zich van het systeem zullen afkeren.⁹ Dit zet het Nicam in een spagaat, omdat een hoge aansluitingsgraad essentieel is voor het systeem van zelfregulering. Vanuit dit spanningsveld kan de vraag worden gesteld of de strafrechtelijke handhaving niet een grotere plaats in het stelsel van *checks and balances* zou moeten innemen dan nu het geval is. De verantwoordelijke minister kan ouders en andere gebruikers van de Kijkwijzer hierbij als 'vreemde ogen' betrekken door zelf een meldpunt in te richten of op te treden naar aanleiding van uitspraken van de Klachtencommissie en de Commissie van Beroep van het Nicam. Een andere mogelijkheid zou kunnen

⁹ Een verplichting tot aansluiting stuit op enkele problemen. In het rapport 'Wijzer Kijken' wijst de commissie Jeugd, Geweld en Media (2005) erop dat dit de status van het Nicam als stichting zou aantasten. Het huidige systeem van co-regulering zou dan volgens de deskundigen een 'eufemisme' worden voor wat eigenlijk gedwongen zelfregulering is. Mogelijk zou het Nicam dan zelfs als zelfstandig bestuursorgaan moeten worden aangemerkt en dat zou weer problemen opleveren met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting (art. 7 Grondwet); het is de overheid namelijk niet toegestaan vooraf toezicht te houden op programma's.

zijn om over te stappen van co-regulering naar wettelijk geconditioneerde zelf-regulering en een kader voor verkoop/tonen van media vast te leggen. Het voorstel van de ministers van OCW en Jeugd en Gezin om de media een uniforme gedragscode te laten ontwikkelen biedt eveneens aanknopingspunten om sectorbrede gedragsregels vast te leggen over het handelen 'aan de kassa'.

16.8 Conclusie

Wat leert de hier besproken casus ons nu in meer algemene zin over een juiste balans tussen politieke en publieke verantwoording in een stelsel van co-regulering? Het uitgangspunt van een dergelijk stelsel is dat de overheid maatschappelijke partijen verantwoordelijk maakt voor normstellende, uitvoerende en/of handhavende activiteiten in het publieke domein. Haar eigen rol verschuift hiermee van sturing naar metasturing en van resultaatverantwoordelijkheid naar systeemverantwoordelijkheid. Van het beleidsveld wordt verwacht dat het de toegekende verantwoordelijkheid in de reguleringsketen kan en wil waarmaken, met alle bijbehorende openbaarheid en verantwoording van dien. In de besproken casus is er in twee opzichten sprake van een verantwoordingstekort. Het stelsel van *checks and balances* voorziet niet in verantwoording over de toepassing van de leeftijdsclassificaties en andere Nicam-regels 'aan de kassa'. Dit 'gat' wordt bovendien niet gedicht door publieke verantwoording; belanghebbenden en kritische volgers kunnen misstanden en tekortkomingen die zij constateren niet terugkoppelen naar het Nicam. Dit is problematisch omdat verkooppunten de belangrijkste rol toegedicht krijgen in het bevorderen van de naleving en er vraagtekens te plaatsen zijn bij de vraag of zij de verantwoordelijkheid voor de bescherming van jeugdigen tegen schadelijk mediageweld wel willen waarmaken. Zij staan immers voor het dilemma of zij zich aan de regels zullen houden dan wel het winstmotief laten prevaleren. Uit het vragenlijstonderzoek blijkt bijvoorbeeld dat het verkooppersoneel bij het handelen aan de kassa meeweegt dat een jongere naar een andere winkel kan uitwijken als men verkoop weigert en dat weigering van de verkoop bij klanten op ontevredenheid stuit. Ook op het niveau van de branche als geheel kan men zich afvragen welke voordelen naleving met zich meebrengt. Weegt een goede reputatie van de branche of het voorkomen van overheidsregulering op tegen niet-naleving uit winstmotief?

Van de overheid mag worden verwacht dat zij iets onderneemt als de feitelijke verantwoording tekortschiet of als zelfregulerende partijen hun verantwoordelijkheid voor een publiek belang niet kunnen of niet willen waarmaken. De besproken casus laat zien dat het verantwoordingstekort onopgemerkt kan

blijven door een eenzijdige oriëntatie van de overheid op zelfreguleringsinstrumenten die door of in samenwerking met intermediaire, vertegenwoordigende organisaties tot stand worden gebracht. Deze organisaties kunnen het politieke vertrouwen winnen door aan te tonen dat de sector zijn verantwoordelijkheid voor de zelfregulering serieus neemt. Tegelijkertijd moet een vertegenwoordigende organisatie inspelen op de behoeften van haar achterban, wil de sector de zelfregulering feitelijk accepteren en waarmaken. In een stelsel van co-regulering komen vertegenwoordigende organisaties hierdoor al snel in een spagaat terecht. Zij hebben enerzijds te maken met een overheid, die garanties op het gebied van verantwoording eist en hun daarmee in de richting van meer verplichtende en gestructureerde verantwoordingsarrangementen 'dwingt'. Anderzijds leert de praktijk dat vertegenwoordigende organisaties vooral zicht hebben op dat deel van het instrumentarium, waar ze zelf direct bij betrokken zijn (Schillemans et al., 2008). Hierdoor hebben zij net als de overheid een eenzijdige oriëntatie op het functioneren van door hen zelf ontwikkelde instrumenten. Het gevolg is dat de feitelijke bijdrage van de zelfregulering aan de behartiging van het publieke belang uit zicht raakt. Zo kan het gebeuren dat het Commissariaat voor de Media in het kader van het metatoezicht herhaaldelijk tot een positief oordeel komt over het functioneren van het Nicam en de Kijkwijzer op basis van de door het Nicam aangeleverde kwaliteitsrapportages over de toepassing van de Kijkwijzer en de daarbij behorende reglementen, terwijl er geen controle is op de zwakste schakel in het systeem van zelfregulering, namelijk het daadwerkelijke verkoopmoment. Deze situatie kan lang voortbestaan als het ontbreekt aan kanalen om misstanden of tekortkomingen aan de orde te stellen en cruciale spelers in het beleidsveld liever zwijgen over hun prestaties. Voor een juiste balans tussen politieke en publieke verantwoording is daarom van belang dat de verantwoordelijke minister het stelsel van *checks and balances* niet alleen vanuit de politieke logica beziet, maar hierin ook de logica van het beleidsveld verdisconteert. Door een inschatting te maken van de intrinsieke motivatie en het zelfregulerend vermogen van de verschillende actoren in de verschillende schakels van de reguleringsketen, kan de minister (potentiële) leemtes of spanningen in de verantwoordingslijnen op het spoor komen en hiermee rekening houden bij de inrichting van het stelsel. Een belangrijk punt van aandacht zijn de spanningen tussen de belangen van de branche en het publiek belang bij de bescherming van jongeren. Gelet op de grote problemen van strafrechtelijke handhaving is te verwachten dat de oplossing niet ligt in een terugkeer naar de politieke instrument benadering. Paradoxaal verantwoording kan alléén worden overbrugd door een prudenter stelsel van co-regulering.